



Urteil vom 16. Dezember 2019

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Ronald Flury,
Gerichtsschreiber Corrado Bergomi.

Parteien

X. _____,
vertreten durch Dr. iur. Luca Tenchio, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit
und Veterinärwesen BLV,**
Internationales (INT),
Schwarzenburgstrasse 155, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Artenschutz;
Beschlagnahme eines Schals mit Wolle der Tibet-Antilope;
Einsprache-Entscheid [...] vom 15. März 2019.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 28. Dezember 2018, bei der Einreise von Italien in die Schweiz am Grenzübergang (...), wurde festgestellt, dass die Beschwerdeführerin einen Schal trug, der Fasern der Tibetantilope (*Pantholops hodgsonii*) enthält (auch Shahtoosh genannt). Der Schal wurde zu Händen der Vorinstanz sichergestellt.

A.b Mit italienischsprachiger Verfügung [...] vom 4. Januar 2019 ordnete die Vorinstanz die vorsorgliche Beschlagnahme des Schals an und gewährte der Beschwerdeführerin eine Frist von 30 Tagen, um Belege für den Nachweis des rechtmässigen Ursprungs bzw. Erwerbs des Schals einzureichen. Ausserdem wurden der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 120.– auferlegt. Am 8. Januar 2019 wurde die genannte Verfügung aufgehoben und mit der inhaltlich gleichen Verfügung [...] vom 8. Januar 2019 ersetzt.

A.c Gegen die Verfügung [...] erhob die Beschwerdeführerin am 21. Januar 2019 Einsprache in italienischer Sprache bei der Vorinstanz und beantragte insbesondere deren Aufhebung sowie die Herausgabe des Schals und die Ausstellung einer Vorerwerbsbescheinigung. Im Wesentlichen machte die Beschwerdeführerin unter Beilage diverser Beweismittel geltend, beim vorsorglich beschlagnahmten Schal handle es sich um ein Vorerwerbsexemplar zum persönlichen Gebrauch, der keiner Bewilligungspflicht unterliege.

A.d Mit Einsprache-Entscheid in italienischer Sprache vom 15. März 2019 wies die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführerin ab. Zur Begründung führte sie in erster Linie an, die von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Belege seien für einen direkten Nachweis des rechtmässigen Erwerbs des Schals nicht geeignet. Vielmehr lasse sich diesen nur entnehmen, dass die Schwiegermutter der Beschwerdeführerin, welche ihr den Schal zu ihrem 40. Geburtstag geschenkt habe, zwischen 1960 und 1980 nach Indien gereist sei. Aus diesem Grund könne keine Vorerwerbsbescheinigung ausgestellt werden.

B.

Gegen diesen Einsprache-Entscheid erhob die Beschwerdeführerin am 17. April 2019 Beschwerde in deutscher Sprache beim Bundesverwaltungsgericht. Neben der Gutheissung der Beschwerde und

der Aufhebung des angefochtenen Einsprache-Entscheids sowie des Entscheids [...] vom 8. Januar 2019 der Vorinstanz beantragt die Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass der Schal einen nicht vom CITES-Übereinkommen geschützten Gegenstand gemäss dessen Art. VII Abs. 3 sowie Art. 22 Abs. 5 VCITES darstelle (vgl. zu den einschlägigen Bestimmungen die ganze E. 2). Weiter seien die Vorinstanz sowie die eidgenössische Zollverwaltung anzuweisen, dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin zu deren Händen den Schal freizugeben und zu überstellen. Ferner sei die Vorinstanz anzuweisen, dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin zu deren Händen eine Vorerwerbsbescheinigung gemäss Art. VII Abs. 2 des CITES-Übereinkommens in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 und 5 VCITES auszustellen.

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, der streitbetroffene Schal, den ihre Schwiegermutter vor 1973 in Indien erworben, nach Italien eingeführt und ihr zu ihrem 40. Geburtstag im Jahr 1994 geschenkt habe, stelle einen Gegenstand zum privaten Gebrauch dar, der gemäss Art. 22 Abs. 1 VCITES keiner Bewilligungspflicht unterliege. Die bereits im Vorverfahren offerierten Beweismittel einschliesslich des neu im vorliegenden Beschwerdeverfahren hinzugefügten Beweises würden belegen, dass der Schal vor dem Abschlussjahr des CITES-Übereinkommens (1973) und jedenfalls vor dem Datum dessen Inkrafttretens in Italien erworben worden sei, womit von einem rechtmässigen Ursprung des Schals auszugehen sei und eine Bewilligungspflicht für die Einfuhr von Indien nach Italien wie auch für die Ausfuhr aus Italien in die Schweiz nicht in Betracht komme. Vor diesem Hintergrund und auch unter Berufung auf Art. 35 VCITES (vgl. infra E. 2.2.4) sei der angefochtene Einsprache-Entscheid aufzuheben.

Die Beschwerdeführerin stellt sich ferner auf den Standpunkt, beim Nachweis des rechtmässigen Verkehrs für Exemplare, die im Vorerwerb erworben worden seien, seien sämtliche Beweismittel im Sinne von Art. 4 Abs. 2 und 3 der CITES-Kontrollverordnung (vgl. infra E. 4.3 ff.) zuzulassen und es gebe keine Beweismittelbeschränkung. Unter Berücksichtigung, dass von persönlichen Gebrauchsgegenständen, die in den 60er Jahren erworben worden seien, keine Kauf-Quittungen und/oder Schenkungsbelege mehr vorliegen dürften, sei die Vorinstanz unrechtmässig, überspitzt formalistisch und beweisstreng vorgegangen, soweit sie im angefochtenen Entscheid festgestellt habe, dass kein direkter Beweis für den legalen Erwerb erbracht worden sei. Zur Untermauerung ihrer Beschwerde reicht die Beschwerdeführerin diverse Beilagen ein (vgl.

infra E. 4.5.2 ff. und 4.7.1 ff.). Für den Fall der Bestreitung des Sachverhalts bzw. dass dies für angebracht erachtet wird, stellt die Beschwerdeführerin diverse Beweisanträge auf Befragung der Beschwerdeführerin bzw. Drittpersonen sowie auf Einvernahmen von Drittpersonen als Zeugen, unter Produktionsvorbehalt weiterer Beweismittel und Beweise.

C.

Auf entsprechender gerichtlicher Aufforderung hin reichte die Beschwerdeführerin am 26. April 2019 die angefochtene Verfügung vom 15. März 2019 nach.

D.

Mit Stellungnahme vom 5. Juni 2019 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass der beschlagnahmte Schal einen Gegenstand zum persönlichen Gebrauch darstelle und grundsätzlich keiner Bewilligungspflicht unterstehe. Um die Ausnahmebestimmung beanspruchen zu können, sei zusätzlich der Nachweis erforderlich, dass der Schal rechtmässigen Ursprungs sei. Bei den in Anhang I des CITES-Übereinkommens gelisteten Arten seien höhere Anforderungen an die Nachweispflicht zu stellen. Diesbezüglich hält die Vorinstanz an ihrer Auffassung fest, wonach die mit der Einsprache eingereichten Beweismittel keinen direkten Nachweis dafür erbringen könnten, dass der Schal vor Inkraftsetzung des CITES-Übereinkommens erworben worden sei. Daran vermöge selbst das neu ins Recht gelegte Schreiben einer langjährigen Freundin der ursprünglichen Erwerberin und Schwiegermutter der Beschwerdeführerin vom 15. April 2019 (Beschwerdebeilage 11) nichts zu ändern. Unter Berücksichtigung, dass die Schwiegermutter der Beschwerdeführerin gemäss den beschwerdeführerischen Angaben in den 60er- bis 80er-Jahren diverse Reisen nach Indien unternommen und zahlreiche Shahtoosh-Schals in die Schweiz eingeführt habe und in Anbetracht eines mutmasslich 50 Jahre zurückliegenden Vorfalls erscheine fraglich, dass sich die neu eingereichten Aussagen wirklich auf den vorliegend vorläufig beschlagnahmten Schal und nicht auf einen anderen bezögen. Vielmehr könnten solche Aussagen nicht genügend eindeutig und sicher dem betroffenen Schal zugeordnet werden. Folglich sei die Wahrscheinlichkeit, dass es sich beim beschlagnahmten Schal um einen nach 1979 erworbenen Schal handle, als hoch anzusehen. Deshalb sei die Beschlagnahme gerechtfertigt und dem Antrag auf Ausstellung einer Vorerwerbsbescheinigung könne nicht entsprochen werden.

E.

Mit Verfügung vom 12. Juni 2019 wurde den Verfahrensbeteiligten mitgeteilt, dass von Amtes wegen kein weiterer Schriftenwechsel vorgesehen sei, unter Vorbehalt allfälliger Instruktionsanordnungen und Parteieingaben.

F.

Mit unaufgeforderter Eingabe vom 13. Juni 2019 (Posteingang: 17. Juni 2019) äussert sich die Beschwerdeführerin zu Ziff. 9 und 12 der Stellungnahme der Vorinstanz. Hinsichtlich der Würdigung der Befragung durch die Zollbehörde gemäss Beilage 5 der Vernehmlassung («*Foglio supplementare al verbale di constatazione*») wirft sie der Vorinstanz eine willkürliche Sachverhaltsdarstellung vor, da die Beschwerdeführerin bei jener Gelegenheit nicht vorgetragen habe, dass sie nicht wisse, wo und wann der Schal gekauft worden sei. Im Weiteren hält die Beschwerdeführerin an ihrer Meinung fest, wonach sämtliche durch sie vorgebrachten (und teils noch allenfalls abzunehmenden) Beweismittel mit hoher Wahrscheinlichkeit den Schluss zulassen, dass der Schal vor 1979 erworben worden sei und ein Vorerwerbsexemplar darstelle.

G.

Mit Stellungnahme vom 9. Juli 2019 schliesst die Vorinstanz erneut auf Abweisung der Beschwerde und weist die Argumentation der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf ihre Stellungnahme vom 5. Juni 2019 zurück.

H.

Am 13. Juli 2019 reicht die Beschwerdeführerin eine weitere unaufgeforderte Eingabe ein, welche der Vorinstanz am 17. Juli 2019 zur Kenntnis gebracht wurde. Insbesondere geht sie davon aus, dass für die Annahme der Vorinstanz, wonach bei den im Anhang I des CITES-Übereinkommens aufgelisteten Exemplaren an den Nachweis des Vorerwerbs besonders hohe Anforderungen zu stellen seien, keine gesetzliche Grundlage bestehe. Vielmehr sei auf die «normalen» Beweiswürdigungsregeln abzustellen.

I.

Auf weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E.1 m.H.).

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden, zu denen auch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV zählt (Art. 33 Bst. d VGG).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist durch den Einsprache-Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung. Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG; vgl. auch nachfolgend E. 1.2.3).

1.2

1.2.1 Der Rechtsschutz im Bereich Artenschutz richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen Vorschriften der Bundesverwaltungsrechtspflege, doch unterliegen Verfügungen der Vorinstanz aus Gründen der Verfahrensökonomie vor dem Weiterzug an das Bundesverwaltungsgericht zunächst einer Einsprache (Rechtsmittelfrist 10 Tage; Möglichkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung), während gegen Verfügungen anderer Bundesbehörden (z.B. Zollverwaltung) und Dritter (z.B. kantonaler Veterinärämter und nichtamtlicher Tierärzte) innert 30 Tagen Beschwerde an die Vorinstanz erhoben werden kann (Art. 24 und 25 des Bundesgesetzes vom 16. März 2012 über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten [BGCITES; SR 453]; vgl. hierzu die Botschaft zum BGCITES vom 7. September 2011, BBl 2011 6985 ff., insbesondere S. 7002; vgl. auch ARNOLD MARTI, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2019, S. 41 ff., insbesondere Rz. 20). Der angefochtene Einsprache-Entscheid der Vorinstanz vom 15. März 2019 stellt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VwVG dar. Er kann im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege beim Bundesverwaltungsgericht

angefochten werden (Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 31 ff. VGG; vgl. auch die Botschaft zum BGCITES, BBl 2011 7002).

1.2.2 Das BLV ist die Vollzugsbehörde im Rahmen des BGCITES. Unter anderem ist das BLV für die Durchführung von Kontrollen und für die Ergreifung von Massnahmen zuständig (Art. 17 BGCITES i.V.m. Art. 28 Abs. 1 und 2, Art. 29 Abs. 2 sowie Art. 36-41 VCITES; die VCITES ist in E. 2.2 vollständig zitiert). Bei diesen Massnahmen handelt es sich um die: (a.) Freigabe unter Vorbehalt; (b.) Rückweisung; (c.) Beschlagnahme; (d.) Einziehung (Art. 14 BGCITES).

Das BLV beschlagnahmt Exemplare geschützter Arten, wenn eine der in Art. 15 Abs. 1 Bst. a-f BGCITES genannten Voraussetzungen vorliegt (vgl. auch Art. 36 Abs. 3 VCITES). In Art. 16 Abs. 1 BGCITES werden indes die Voraussetzungen genannt, unter welchen bereits beschlagnahmte Exemplare einzuziehen sind. Aus der gesetzlichen Systematik und dem klaren Wortlaut von Art. 16 Abs. 1 BGCITES ergibt sich, dass das geltende BGCITES ein zweistufiges Vorgehen vorgesehen hat, in welchem der Einziehung eine Beschlagnahme voranzugehen hat (vgl. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Änderung des BGCITES, S. 4; abrufbar unter < <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#VBS> >; das Vernehmlassungsverfahren wurde am 14. August 2019 eröffnet). Im Hinblick auf die Revision des BGCITES wird im erläuternden Bericht die Notwendigkeit einer Änderung des de lege lata geltenden zweistufigen Verfahrens erkannt und de lege ferenda die Möglichkeit geschaffen, in einigen Fällen direkt eine Einziehung ohne vorgängige Beschlagnahme zu verfügen (dito).

1.2.3 In der Botschaft zum BGCITES wird die Beschlagnahme als vorläufige Sicherstellung von Exemplaren geschützter Arten beim Grenzübertritt oder anlässlich von Kontrollen im Inland definiert (BBl 2011 6999). Im Verhältnis zur definitiven Einziehung stellt die Beschlagnahme demnach eine vorläufige konservatorische prozessuale Massnahme dar. Wird die Einziehung angeordnet, so tritt diese an die Stelle der vorläufigen Sicherstellung (vgl. Urteil des BVGer A-4351/2016 vom 26. Januar 2017 E. 11).

Mit der Abweisung der Einsprache und der Aufrechterhaltung der Beschlagnahme wird nicht definitiv über das Schicksal des beschlagnahmten Schals entschieden. Der angefochtene Einsprache-

Entscheid gilt daher als ein selbständig eröffneter Zwischenentscheid, gegen den nach Art. 46 Abs. 1 VwVG die Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht nur dann zulässig ist, wenn er für die Beschwerdeführerin einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Die Beschlagnahme eines Gegenstands und ebenso die mit dem Einsprache-Entscheid einhergehende Verweigerung der Aufhebung der Beschlagnahme bewirken nach der Rechtsprechung grundsätzlich einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, weil der Betroffene dadurch gehindert wird, frei über das beschlagnahmte Objekt zu verfügen (vgl. BGE 128 I 129 E. 1).

1.3 Eingabefrist und -form sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Rechtsvertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 11 und 44 ff. VwVG).

1.4 Nicht einzutreten ist auf das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin, wonach der Schal einen nicht vom CITES-Übereinkommen und Art. 22 Abs. 1 und 5 VCITES (vgl. infra die ganze E. 2) geschützten Gegenstand darstelle. Das (Leistungs-)Begehren, die Entscheide der Vorinstanz aufzuheben, umfasst dieses bereits und es fehlt somit vorliegend an einem schutzwürdigen (Feststellungs-)Interesse (zur Subsidiarität von Feststellungsbegehren vgl. statt vieler BGE 132 II 382 E. 1.2.2 m.w.H.).

1.5 Nach dem Gesagten ist im genannten Umfang auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Das Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (mit Anhängen I-IV) (CITES-Übereinkommen, SR 0.453, i.K. für die Schweiz ab 1. Juli 1975) bezweckt die internationale Zusammenarbeit zum Schutz bestimmter Arten frei lebender Tiere und Pflanzen vor übermässiger Ausbeutung durch den internationalen Handel und dient damit der Erhaltung und der nachhaltigen Nutzung von Tier- und Pflanzenpopulationen.

2.1.1 Die vom CITES-Übereinkommen geschützten Arten werden je nach Gefährdungsgrad in drei Schutzstufen eingeteilt, welche in den Anhängen

I bis III aufgelistet sind. Anhang I enthält alle Arten, die von der Ausrottung bedroht sind und durch den internationalen Handel beeinträchtigt werden können. Anhang II zählt jene Arten auf, die in Zukunft von der Ausrottung bedroht sein können, wenn der Handel nicht strengen Regeln unterworfen wird und Anhang III nennt die Arten, deren Ausfuhr aus einem bestimmten Ursprungsland geregelt werden soll, wobei bei der Ausfuhr aus anderen Vertragsstaaten ein Ursprungszertifikat erforderlich ist (vgl. Art. II CITES-Übereinkommen).

2.1.2 Insbesondere die Gattung *Pantholops hodgsonii* (Tschiru, Orongo oder Tibetantilope), aus der der vorsorglich beschlagnahmte Schal hergestellt ist, figuriert im Anhang I zum CITES-Übereinkommen. Die Regelung des Handels mit Exemplaren der in Anhang I aufgeführten Arten bestimmt sich nach Art. III CITES-Übereinkommen. Diese Norm stipuliert, dass solche Objekte nur mit einer Ausfuhrgenehmigung des Staates, aus welchem sie stammen sowie einer Einfuhrgenehmigung des Staates, in welchen sie verbracht werden sollen, eingeführt werden dürfen. Zudem müssen sich die Behörden des Ausfuhr- und des Einfuhrstaates vergewissern, dass die Produkte nicht die Art, von welcher sie stammen, gefährden und nicht illegal beschafft worden sind sowie dass die Einfuhr zu einem Zweck erfolgt, welcher dem Überleben der betroffenen Art nicht abträglich ist.

2.1.3 Art. VII Abs. 3 CITES-Übereinkommen sieht Ausnahmen von der Genehmigungspflicht gemäss Art. III für Exemplare vor, bei denen es sich um Gegenstände zum persönlichen Gebrauch oder um Hausrat handelt. Diese Ausnahme gilt nicht bei Exemplaren der in Anhang I aufgeführten Arten, wenn sie von dem Eigentümer ausserhalb des Staates seines gewöhnlichen Aufenthaltes erworben wurden und in diesen Staat eingeführt werden, es sei denn, dass eine Vollzugsbehörde sich vergewissert hat, dass die Exemplare erworben wurden, bevor dieses Übereinkommen auf sie Anwendung fand (Art. VII Abs. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 CITES-Übereinkommen). Hat sich eine Vollzugsbehörde des Ausfuhrstaates oder des Wiederausfuhrstaates vergewissert, dass ein Exemplar erworben wurde, bevor das Übereinkommen auf dieses Exemplar Anwendung fand, so gilt der Artikel III für dieses Exemplar nicht, wenn die Vollzugsbehörde eine entsprechende Bescheinigung ausstellt (Art. VII Abs. 2 CITES-Übereinkommen).

2.1.4 Das CITES-Übereinkommen enthält insbesondere auch Normen ohne „self executing“-Charakter, d.h., es bewirkt für den einzelnen Bürger

keine unmittelbaren Rechte und Pflichten, sondern legt ein Regelungsprogramm fest, welches die betreffenden Vertragsstaaten und zwischenstaatlichen Organisationen in ihrem Zuständigkeitsbereich umsetzen (vgl. E. 2.2; THOMAS DELEUIL, La CITES et la protection internationale de la biodiversité in: *Revue juridique de l'environnement* 2011/5, pag. 45-62). Im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz können zudem sogenannte Resolutionen erlassen werden. Sie haben namentlich Verfahrensfragen, Interpretationen, Definitionen und Präzisierungen des Übereinkommens zum Gegenstand. Durch eine Resolution können die Vertragsstaaten dem CITES-Sekretariat bindende Aufträge und Instruktionen erteilen. Falls die Resolutionen sich in ihrem Wortlaut an die Vertragsstaaten selbst richten, haben sie nur empfehlenden, also nicht verbindlichen Charakter. Es steht den Vertragsstaaten frei, Resolutionen im Rahmen der landeseigenen Rechtsvorschriften verbindlich zu machen. (vgl. die Dokumentation «CITES-Konferenz in Nairobi vom 10.-20. April 2000», erhältlich in deutscher und französischer Sprache auf der Webseite des Bundesrates www.admin.ch, Startseite > Dokumentation > Medienmitteilung CITES – Konferenz in Nairobi; vgl. infra E. 3.3 und 4.4).

2.2 Gemäss Art. VIII des CITES-Übereinkommens haben die Vertragsstaaten die notwendigen Massnahmen zu treffen, um den Vollzug des Übereinkommens sicherzustellen und den Handel mit staatsvertraglich geschützten Arten zu verhindern. In Ausführung des CITES-Übereinkommens und gestützt auf die Art. 78 Abs. 4 und 80 Abs. 2 Bst. d und e BV hat die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft das Bundesgesetz vom 16. März 2012 über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES; SR 453) erlassen. Am 4. September 2013 hat der Bundesrat bzw. das Eidgenössische Departement des Innern die gleichnamige Verordnung (VCITES; SR 453.0) bzw. die Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (CITES-Kontrollverordnung, RS 453.1) verabschiedet. Die genannten Erlasse (BGCITES, VCITES und CITES-Kontrollverordnung) sind am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten und haben die bisher geltende Artenschutzverordnung vom 18. April 2007 (ASchV, AS 2007 2661, 2008, 4619, 2011 553) sowie die Artenschutz-Kontrollverordnung des EDI vom 16. Mai 2007 abgelöst (AS 2007 2677, 2008 2433, 2010 5389, 2012 583 6479, 2013 2689).

2.2.1 Gemäss Art. 7 BGCITES ist für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Exemplaren von Arten nach den Anhängen I-III eine Bewilligung der Vorinstanz erforderlich. Für die Ein- und Durchfuhr der genannten

Exemplare ist alternativ eine der folgenden Bewilligungen oder Bescheinigungen einzuholen: eine Ausfuhrbewilligung des Ausfuhrstaates, eine Wiederausfuhrbescheinigung des Wiederausfuhrstaates, eine Vorerwerbbescheinigung nach Art. VII Abs. 2 CITES der CITES-Vollzugsbehörde des Ausfuhrstaates oder des Wiederausfuhrstaates oder eine Bescheinigung nach Art. VII Abs. 5 CITES der CITES-Vollzugsbehörde des Ausfuhrstaates (Art. 3 Abs. 1 Bst. a bis d VCITES).

2.2.2 Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Anmelde- und der Bewilligungspflicht vorsehen für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von nicht lebenden Exemplaren geschützter Arten, bei denen es sich um Übersiedlungsgut oder um Gegenstände zum privaten Gebrauch handelt (Art. 8 Abs. 1 Bst. a BGCITES). Er kann Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen für die Ein- und Durchfuhr von Exemplaren bestimmter Arten nach den Anhängen II und III CITES. Nicht zulässig sind Ausnahmen für Arten, deren Exemplare in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit deren Exemplaren in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte (Art. 8 Abs. 2 BGCITES). Dieser Rechtsetzungsauftrag wurde in Art. 22-27 VCITES konkretisiert (vgl. infra E. 2.2.3).

2.2.3 Für nicht lebende Exemplare von Arten, die nach dem BGCITES geschützt sind, sind keine Bewilligungen nach Artikel 7 BGCITES, keine Bewilligungen und Bescheinigungen nach Artikel 3 und keine Anmeldungen nach Artikel 5 erforderlich, wenn nachgewiesen wird, dass es sich um Gegenstände zum privaten Gebrauch oder um Übersiedlungsgut handelt und dass sie rechtmässigen Ursprungs sind (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 VCITES). Als Gegenstände zum privaten Gebrauch gelten nicht lebende Exemplare, die von der Besitzerin, dem Besitzer, der Eigentümerin oder dem Eigentümer als persönlicher Gegenstand im Alltag verwendet werden und im Reiseverkehr von ihr oder ihm auf sich getragen oder mitgeführt werden (Art. 22 Abs. 2 VCITES). Die Ausnahme nach Abs. 1 gilt nicht für Exemplare von Arten nach Anhang I CITES, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer sie ausserhalb des Staates ihres oder seines gewöhnlichen Aufenthaltes erworben hat und die Exemplare in diesen Staat eingeführt werden (Art. 22 Abs. 4 Bst. a VCITES). Art. 22 Abs. 4 VCITES kommt nicht zur Anwendung bei Exemplaren, die im Vorerwerb erworben wurden (Art. 22 Abs. 5 VCITES).

Für Exemplare nach den Anhängen I-III CITES, die erworben wurden, bevor das CITES auf sie Anwendung fand (Vorerwerb), wird eine

Einfuhrbewilligung erteilt, wenn eine Vorerwerbsbescheinigung der CITES-Vollzugsbehörde des Herkunftslandes vorliegt (Art. 11 Abs. 1 VCITES).

2.2.4 Das BLV ist für die Durchführung von Kontrollen und für die Ergreifung von Massnahmen zuständig (vgl. E. 1.2.2; Art. 17 BGCITES i.V.m. Art. 28 Abs. 1 und 2, Art. 29 Abs. 2 sowie Art. 36-41 VCITES). Die Kontrollorgane können in Ausnahmefällen die Rückweisung von Sendungen oder die Freigabe unter Vorbehalt verfügen, wenn die Sendungen oder die Dokumente nur unwesentlich vom vorschriftsgemässen Zustand abweichen (Art. 35 VCITES).

3.

3.1 Der mit der angefochtenen Verfügung vorläufig beschlagnahmte Schal ist unbestrittenermassen aus Fasern der Gattung *Pantholops hodgsonii* (Tibetantilope) hergestellt. Diese ist im Anhang I zum CITES-Übereinkommen bzw. im Anhang 1 Ziff. 1.3 der CITES-Kontrollverordnung aufgelistet und gehört somit zu einer der streng geschützten Arten (vgl. supra E. 2.1.2). Folglich untersteht die Einfuhr des streitbetroffenen Schals dem CITES-Übereinkommen und damit auch dem BGCITES, der VCITES und der CITES-Kontrollverordnung. Für die Einfuhr eines Shahtoosh-Schals in die Schweiz besteht grundsätzlich eine Bewilligungspflicht nach Art. 7 BGCITES und Art. 3 VCITES.

3.2

3.2.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihren Eingaben auf die Ausnahmeregelung gemäss Art. VII Abs. 3 CITES-Übereinkommen in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 und 2 sowie 5 VCITES, die bei Gegenständen zum privaten Gebrauch wie vorliegend, Abweichungen von der Bewilligungspflicht zulassen.

3.2.2 Die Vorinstanz bestreitet zwar nicht, dass der beschlagnahmte Schal einen Gegenstand zum privaten Gebrauch darstellt, beteuert indessen, dass für die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung nach Art. 22 Abs. 1 VCITES zusätzlich der Nachweis des rechtmässigen Ursprungs zu erbringen sei.

3.3 An dieser Stelle sei darauf hinzuweisen, dass Art. VII Abs. 3 CITES-Übereinkommen keine Definition des Begriffs «Gegenstände zum persönlichen Gebrauch» enthält. Anlässlich der 13. CITES-Vertragsstaatenkonferenz vom 2. bis 14. Oktober 2004 wurde die

Resolution Conf. 13.7 «*Control of trade in personal and household effects*» verabschiedet. In dieser wird statuiert, dass der Begriff «*personal and household effects*» auf Exemplare Anwendung findet, welche unter anderem rechtmässig erworben wurden («*legally-acquired*» bzw. «*acquis légalement*»); der Text der Resolution 13.7 ist in englischer und französischer Sprache auf der Website www.cites.org abrufbar, Rubrik < Documents > Resolutions).

Nicht nur die Ausnahme von der Genehmigungspflicht, sondern auch die Definition des Begriffs «*personal effects*» bzw. «*objets personnels*» (gemäss schweizerischem Recht «Gegenstände zum privaten Gebrauch») wurden in Art. 8 Abs. 1 Bst. a BGCITES in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 und VCITES umgesetzt und haben verbindlichen Charakter. Folglich ist eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht nur unter der Bedingung zulässig, dass die Voraussetzungen *kumulativ* nachgewiesen sind, wonach es sich beim Exemplar um einen Gegenstand zum privaten Gebrauch handelt und das Exemplar einen rechtmässigen Ursprung hat. Das gilt auch für sogenannte Vorerwerbs-Exemplare zum privaten Gebrauch (Art. VII Abs. 3 CITES-Übereinkommen i.V.m. Art. 22 Abs. 1, 2 und 5 VCITES). Die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz sind demnach nicht zu beanstanden.

4.

Nachdem unbestritten ist, dass das beschlagnahmte Exemplar einen Gegenstand zum privaten Gebrauch darstellt, gilt es nachfolgend auf die Frage einzugehen, ob der rechtmässige Ursprung ebenfalls nachgewiesen ist. In diesem Punkt gehen die Meinungen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz komplett auseinander.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz eine überspitzt formalistische, ungerechtfertigt strenge und unrechtmässige Beweiswürdigung vor, soweit sie einen direkten Beweis für den Nachweis des legalen Erwerbs verlangt habe. Da die einschlägigen Bestimmungen keine Beweismittelbeschränkung vorsehen würden, könnten deshalb auch andere Beweismittel wie schriftliche Zeugenaussagen vorgetragen werden. Wenn es zutrefte, dass man sich nur für äusserst seltene, weit zurückliegende Ereignisse genauer an den Ablauf zu erinnern vermöge, treffe es auch zu, dass gewisse Vorgänge auch vor oder nach einem Jahrzehnt zugeordnet werden könnten. Soweit die Käuferin des Schals sich genau erinnere, dass sie nur während ihrer ersten Indien-Reisen in den 60er-Jahren derartige Schale in Anwesenheit eines guten Freundes

erworben habe, könne im Umkehrschluss ausgeschlossen werden, dass der Erwerb nach Beginn der 70er-Jahre erfolgt sei. Im Übrigen dürfte es gerichtsnotorisch sein, dass für den über 40 Jahre zurückliegenden Kauf eines Schals keine Person gefunden werden könne, die noch über Kaufquittungen, einem bestimmten Datum zuordenbares Foto oder Unterlagen verfüge. Dies umso mehr, als im Zeitpunkt des Erwerbs für die Tibet-Antilope noch keine Unterschutzstellung bestanden habe. Es gebe keine Vermutungsfolge, wonach für den Fall, dass keine weiteren Beweismittel vorgebracht werden, die Wahrscheinlichkeit hoch sein soll, dass der Schal nach 1979 erworben worden sei. Sodann bestehe keine gesetzliche Grundlage, wonach bei Exemplaren, die in Anhang I des CITES-Übereinkommens aufgelistet sind, an den Nachweis des Vorerwerbs hohe Anforderungen zu stellen seien. Zudem geht die Beschwerdeführerin von einer willkürlichen Sachverhaltsdarstellung der Vorinstanz aus, soweit Letztere unter Hinweis auf Beilage 5 (*«Foglio supplementare al verbale di constatazione»*) den Schluss gezogen habe, dass die Beschwerdeführerin zu Protokoll gegeben habe, dass sie nicht wisse «wo und wann» der Schal gekauft worden sei.

Die Vorinstanz weist alle Vorwürfe zurück. In Würdigung sämtlicher im Einsprache- wie im Beschwerdeverfahren ins Recht gelegter Beweismittel gelangt sie zur Erkenntnis, dass diese zu unspezifisch seien, um den Nachweis des legalen Vorerwerbs rechtsgenüglich zu erbringen. Es blieben Zweifel offen, ob sich die eingeholten Aussagen und Bilder wirklich auf den beschlagnahmten Schal beziehen würden und diesem effektiv zugeordnet werden könnten.

4.1

4.1.1 Im Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz. Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich hierfür der erforderlichen Beweismittel (Art. 12 VwVG). Die Vorinstanz hat demzufolge für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen. Den Parteien obliegen unter Umständen Mitwirkungspflichten (Art. 13 VwVG). Eine eigentliche Beweisführungslast trifft sie dagegen - anders als im Zivilprozess - nicht (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 3.149). Dies ändert nichts an der (objektiven) Beweislast, wonach grundsätzlich diejenige Partei die Folgen der Beweislosigkeit eines Sachumstands zu tragen hat, die daraus

Vorteile ableitet (zur Anwendbarkeit von Art. 8 ZGB auf öffentlichrechtliche Verfahren vgl. BGE 140 I 285 E. 6.3.1 S. 299; DTF 117 V 261 E. 3b S. 264).

4.1.2 Hinsichtlich der Würdigung von Beweisen gilt im Verwaltungsverfahren der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Zivilprozess [BZP, SR 273]). Danach haben die Bundesbehörden und -gerichte die Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss zu würdigen. Beschwerdeinstanzen haben alle Beweismittel objektiv zu prüfen, unabhängig davon, von wem sie stammen (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2). Eine Behörde verletzt somit den Grundsatz der freien Beweiswürdigung, wenn sie bestimmten Beweismitteln im Voraus in allgemeiner Weise die Beweiseignung abspricht oder nur ein einziges Beweismittel zum Nachweis einer bestimmten Tatsache zulassen will (vgl. MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.140 m.H.). Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung gilt nicht absolut, sondern erfährt durch Gesetz und Rechtsprechung gewisse Einschränkungen (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2012, Rz. 710).

4.1.3 Nach dem bundesrechtlichen Regelbeweismass gilt ein Beweis als erbracht, wenn das Gericht nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit einer Sachbehauptung überzeugt ist (BGE 141 III 569, E. 2.2.1), wobei es genügt, wenn das Gericht am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (BGE 130 III 321, E. 3.2). Ausnahmen von diesem Regelbeweismass der vollen Überzeugung ergeben sich einerseits aus dem Gesetz; andererseits wurden sie durch Rechtsprechung und Lehre herausgearbeitet (BGE 140 III 610, E. 4.1). Danach wird insbesondere eine überwiegende Wahrscheinlichkeit als ausreichend betrachtet, wo ein strikter Beweis nicht nur im Einzelfall, sondern der Natur der Sache nach nicht möglich oder nicht zumutbar ist und insofern eine "Beweisnot" besteht (BGE 132 III 715 E. 3.1; BGE 130 III 321 E. 3.2 S. 324 mit Hinweisen). Nach dem Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit gilt ein Beweis als erbracht, wenn für die Richtigkeit der Sachbehauptung nach objektiven Gesichtspunkten derart gewichtige Gründe sprechen, dass andere denkbare Möglichkeiten vernünftigerweise nicht massgeblich in Betracht fallen (BGE 140 III 610, E. 4.1). Das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ist wiederum von der blossen Glaubhaftmachung abzugrenzen, welche insbesondere im Bereich der vorsorglichen Massnahmen zulässig ist. Glaubhaft gemacht ist eine

Tatsache schon dann, wenn für deren Vorhandensein gewisse Elemente sprechen, selbst wenn das Gericht noch mit der Möglichkeit rechnet, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnte (BGE 132 III 715 E. 3.1 S. 720; BGE 130 III 321 E. 3.3 mit Hinweisen).

4.2

4.2.1 Wer Exemplare von Arten nach den Anhängen I-III CITES besitzt, muss über Dokumente verfügen, die eine Überprüfung der Herkunft und des Ursprungs der Exemplare und der Rechtmässigkeit des Verkehrs ermöglichen (Art. 10 Abs. 1 BGCITES). Wer solche Exemplare weitergibt, muss der Empfängerin oder dem Empfänger die Dokumente nach Abs. 1 liefern (Art. 10 Abs. 2 BGCITES). Das EDI regelt die Einzelheiten. Es kann für bestimmte Arten nach den Anhängen II und III CITES Ausnahmen von der Nachweispflicht vorsehen, wenn die Exemplare in der Schweiz erworben wurden. Nicht zulässig sind Ausnahmen für Arten, deren Exemplare in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit deren Exemplare in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte (Art. 10 Abs. 3 Satz 1, 2 und 3 BGCITES).

4.2.2 Artikel 10 statuiert eine generelle Nachweispflicht bei Besitz (Abs. 1) sowie bei Handänderungen (Abs. 2) von Exemplaren von Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I-III CITES (Botschaft BGCITES, BBI 2011 6997). Ziel ist es, die Herkunft bzw. den Ursprung der Exemplare sowie die Rechtmässigkeit des Verkehrs solcher Exemplare auch im Inland überprüfen zu können (*Rückverfolgbarkeit*; Botschaft BGCITES, BBI 2011 6997).

Wie der Nachweis des rechtmässigen Verkehrs erbracht (beispielsweise durch Vorlage der entsprechenden Einfuhrbewilligung) oder glaubhaft gemacht werden kann, soll vom EVD (heute recte EDI) auf Verordnungsstufe näher geregelt werden (Botschaft BGCITES, BBI 2011 6997). Bei der Durchsetzung der Nachweispflicht haben die Kontrollorgane das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, namentlich beim Nachweis, dass die Exemplare erworben wurden, bevor das CITES auf sie Anwendung fand (Botschaft BGCITES, BBI 2011 6997).

4.2.3 Die Konkretisierung dieses Legiferierungsbefugnis des EDI ist Art. 4 CITES-Kontrollverordnung zu entnehmen.

Der rechtmässige Verkehr kann mit Einfuhrdokumenten oder Ursprungszeugnissen nachgewiesen werden (Art. 4 Abs. 1 CITES-Kontrollverordnung). Für Exemplare einer nicht stark gefährdeten Art, die in der Schweiz erworben wurden, können die Kontrollorgane als Nachweis des rechtmässigen Verkehrs auch Kaufquittungen, Abgabebestätigungen, Fotos oder Aussagen von Zeuginnen und Zeugen akzeptieren, wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass Exemplare rechtswidrig im Verkehr sind (vgl. Art. 4 Abs. 2 CITES-Kontrollverordnung). Für Exemplare, die im Vorerwerb erworben wurden, ist der Nachweis nach Abs. 2 ebenfalls zulässig (Art. 4 Abs. 3 Satz 1 CITES-Kontrollverordnung).

4.3 Aus den soeben aufgelisteten Bestimmungen zur Nachweispflicht und diesbezüglichen Auszügen aus der Botschaft zum BGCITES lässt sich Folgendes ableiten.

4.3.1 Die in Art. 10 BGCITES und in Art. 4 der CITES-Kontrollverordnung verankerte allgemeine Nachweispflicht obliegt dem jeweiligen Besitzer eines in den Anhängen I-III des CITES-Übereinkommens gelisteten Exemplars. Nicht die Kontrollorgane müssen die Rechtswidrigkeit des Ursprungs bzw. des Verkehrs eines Exemplars nachweisen, sondern der jeweilige Besitzer deren Rechtmässigkeit beweisen. Damit kommt es einerseits zu einer zumindest teilweisen Abweichung vom Untersuchungsgrundsatz, in dem Sinne, dass das Gesetz dem Besitzer die subjektive Beweisführungslast auferlegt und andererseits zu einer Umkehr der objektiven Beweislast in dem Sinne, dass der Besitzer das Risiko der Unaufklärbarkeit oder Beweislosigkeit bezüglich der zu beweisenden Tatsache(n) (vgl. infra E. 4.3.2) trägt.

4.3.2 Art. 4 CITES-Kontrollverordnung regelt Gegenstand und Modalitäten der Nachweispflicht.

Die Nachweispflicht bezieht sich ausdrücklich auf den rechtmässigen Verkehr (Art. 4 Abs. 1 CITES-Kontrollverordnung).

Hinsichtlich der Modalitäten statuiert Art. 4 Abs. 1 CITES-Kontrollverordnung den Grundsatz, wonach der rechtmässige Verkehr mittels Vorlage von Einfuhrdokumenten oder Ursprungszeugnissen nachgewiesen werden kann. Dabei handelt es sich um alle amtlichen, von einer Behörde ausgestellten Dokumente wie Einfuhrbewilligungen, Passierscheine oder Besitznachweise (vgl. Dokument «Information zur Nachweispflicht», Stand Januar 2014, abrufbar auf der Webseite der

Vorinstanz www.blv.admin.ch). Mit anderen Worten stellen die Kontrollorgane in erster Linie grundsätzlich auf sogenannte gesetzliche Beweismittel ab, um zu prüfen, ob der Nachweis für den rechtmässigen Verkehr erbracht wird. Art. 4 Abs. 1 CITES-Kontrollverordnung legt mithin den Grundsatz einer besonderen, an amtliche Dokumente verbundene Nachweispflicht fest.

In Abweichung von diesem Prinzip sind für Exemplare einer nicht stark gefährdeten Art, die in der Schweiz erworben wurden (Art. 4 Abs. 2 CITES-Kontrollverordnung), und für Vorerwerbs-Exemplare (Art. 4 Abs. 3 CITES-Kontrollverordnung) ausnahmsweise andere Beweismittel zugelassen. Art. 4 Abs. 2 und 3 CITES-Kontrollverordnung sieht somit eine Ausnahme von der Beweisregel vor, dass nur amtliche Dokumente für den Nachweis des rechtmässigen Verkehrs zugelassen werden, indem er erlaubt, dass der legale Erwerb mittels Kaufquittungen, Abgabebestätigungen, Fotos oder Aussagen von Zeuginnen und Zeugen nachgewiesen wird. Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach die Regelung von Art. 4 Abs. 2 und 3 CITES-Kontrollverordnung sich nicht im Einklang mit der Delegationsnorm von Art. 10 BGCITES und den entsprechenden Ausführungen in der Botschaft befinden würde, die dem Verordnungsgeber die Modalitäten der Nachweispflicht überlassen (vgl. supra E. 4.2.1 f.). Aus der Formulierung von Art. 4 Abs. 2 CITES-Kontrollverordnung «*auch (...) zugelassen werden*» ist zu schliessen, dass es sich um einen beispielhaften und nicht um einen abschliessenden Katalog handeln dürfte, in dem Sinne, dass dabei keine Beweismittelbeschränkung gilt, wie sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz zutreffend festhalten.

Art. 4 Abs. 3 der CITES-Kontrollverordnung spricht nur von Exemplaren, «*die im Vorerwerb erworben wurden*», ohne dabei zu differenzieren, unter welchen CITES-Anhang solche Exemplare fallen. Daraus ist abzuleiten, dass auch für den Nachweis des rechtmässigen Erwerbs von Vorerwerbsexemplaren gemäss Anhang I des CITES-Übereinkommens ebenfalls keine Beweismittelbeschränkung gilt und an die Nachweispflicht des rechtmässigen Verkehrs für Vorerwerbsexemplare nach Art. 4 Abs. 3 CITES-Kontrollverordnung keine höheren Anforderungen gestellt werden. Dem gegenteiligen Standpunkt der Vorinstanz kann insofern nicht gefolgt werden.

Die ausnahmsweise zugelassenen Beweismittel gemäss Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3 CITES-Kontrollverordnung unterliegen der freien Beweiswürdigung seitens der Kontrollorgane. Im Rahmen der Nachweispflicht hat die CITES-

Kontrollverordnung keine ausdrückliche Reduktion des Beweismasses vorgesehen, so dass das ordentliche Beweismass zum Zuge kommt, wie aus dem Ausdruck *«wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass Exemplare rechtswidrig im Verkehr sind»* resultiert. Eine ausdrückliche Verpflichtung für den Ordnungsgeber zu einer Herabsetzung des Beweismasses lässt sich weder der Delegationsnorm noch der Botschaft zum BGCITES entnehmen.

4.3.3 Schliesslich ist festzuhalten, dass aus dem gesetzgeberischen Ziel der Rückverfolgbarkeit der Exemplare für den Nachweis der Rechtmässigkeit des Verkehrs (vgl. Botschaft BGCITES BBI 2011 6997) folgt, dass die Nachweise konkret auf das jeweilige Exemplar bezogen zu führen sind, für welches der rechtmässige Verkehr nachgewiesen werden soll. Es ist demnach unumgänglich, dass Bescheinigungen, Belege und weitere Beweismittel zuverlässig einem bestimmten Exemplar zugeordnet werden können. In diesem Punkt ist der Auffassung der Vorinstanz beizupflichten.

4.4 Unter den Begriff «Vorerwerb» gemäss Art. 11 Abs. 1 VCITES fallen sämtliche Exemplare nach den Anhängen I-III CITES, die erworben wurden, bevor das CITES auf sie Anwendung fand. Entsprechend der Resolution Conf. 13.6 «Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens «pré-Convention»» (auf der Website www.cites.org abrufbar, Rubrik < Documents > Resolutions) ist die erste Aufnahme der betreffenden Art in den Anhängen des CITES-Übereinkommens massgeblich. Die Tibetantilope ist seit 1979 im Anhang I des CITES-Übereinkommens gelistet. Exemplare dieser Art haben nur dann einen rechtmässigen Ursprung, wenn nachgewiesen wird, dass sie vor diesem Datum erworben wurden.

4.5

4.5.1 Die Beschwerdeführerin behauptet, den streitbetroffenen Schal von ihrer Schwiegermutter, Frau A._____, zu ihrem 40. Geburtstag im Jahr 1994 schenkungshalber erhalten zu haben. Die Vorbesitzerin habe den Schal vor 1973 auf einer ihrer verschiedenen Reisen in Indien erworben, nach Italien eingeführt und bis 1994 ausschliesslich zu privaten Zwecken getragen.

4.5.2 Um diese Behauptung zu untermauern, hat die Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren folgende Beweismittel zu den Akten eingereicht:

- Schreiben (auf Italienisch) vom 10. Januar 2019 von A. _____ an Rechtsanwalt Luca Tenchio (do3; entspricht der Urkunde UB3 in der Beschwerde);
- Schreiben (auf Englisch) vom 12. Januar 2019 von C. _____, Indien an Rechtsanwalt Luca Tenchio (do4; entspricht der Urkunde UB4 in der Beschwerde);
- Zwei Fotos von A. _____ in den Jahren 1972/73 (do5; entspricht der Urkunde UB5 in der Beschwerde);
- Ein Foto von A. _____ in Indien im Dezember 1982 gemäss Rückseite (do6; entspricht der Urkunde UB6 in der Beschwerde);
- Annullierter Schweizer Pass von A. _____ mit Visa vom 22.01.1990, vom 24.04.1991, vom 23.2.1995 und vom 1.10.1997 für Indien (do7; entspricht der Urkunde UB7 der Beschwerde);
- Annullierter Schweizer Pass von A. _____ mit Visa vom 24.1 bis 24.4.2000, vom 9.4. bis 8.5.2001 und vom 31.1 bis 30.07.2003 (do8; entspricht der Urkunde UB8 in der Beschwerde).

4.5.3 Frau A. _____ hat in ihrer schriftlichen Erklärung vom 10. Januar 2019 bekundet (vgl. UB3), sie habe den streitbetroffenen Schal vor 1973 anlässlich einer ihrer Reisen nach Indien zu reinen privaten Zwecken erworben und ihrer Schwiegertochter 1994 in Mailand zu ihrem 40. Geburtstag geschenkt. Beim Kauf des Schals sei auch ein Freund von ihr zugegen gewesen, Herr B. _____, der heute in Bangalore, Indien wohne und sie in jenem Zeitraum auf ihre Reisen durch Indien begleitet habe.

Mit schriftlicher Erklärung vom 12. Januar 2019 (vgl. UB4) bestätigt Herr C. _____, Frau A. _____ in den späten 60er-Jahren kennengelernt zu haben, als sie regelmässig mit ihm durch Indien gereist sei. Anlässlich dieser Reisen habe sie in seiner Anwesenheit an diversen Orten wie z.B. auf einem Bazar sehr viele Artikel («*a lot of items*») zu rein persönlichem Gebrauch erworben, wie Souvenirs und Kleidungsstücke wie z.B. Blusen und Schale («*shirts, scarfs etc*»). Die gekauften Artikel habe sie dann nach Italien (damals ihr Wohnort) mitgenommen. Aus dieser ins Recht gelegten Beilage UB4 ergibt sich lediglich, dass Frau A. _____ Ende der 60er-Jahre in Anwesenheit von Herrn C. _____ unter anderem diverse Blusen und Schale an diversen Orten in Indien erworben und nach Italien mitgebracht hat. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, dass ein konkreter Bezug mit dem streitbetroffenen Schal nicht auszumachen ist (vgl auch infra E. 4.8).

Die Beilage UB5 besteht aus zwei Bildern von A._____. Auf der Rückseite des ersten Fotos ist ein handgeschriebener Hinweis von A._____ auf einem Post-It angebracht, wonach die zwei Bilder in den Jahren 1972/1973 in Indien aufgenommen wurden und sich A._____ als die Person im Bild ausgibt, die ein rotes Kopftuch trägt. Weder auf dem Post-It noch in den Eingaben der Beschwerdeführerin wird behauptet, dass es sich beim roten Kopftuch um den beschlagnahmten Schal handelt. Die Bilder in der Beilage UB5 können deshalb lediglich bezeugen, dass sich A._____ in den Jahren 1972/73 auf einer Indienreise befand. Ein direkter Bezug zum streitbetroffenen Schal ist darin weder ersichtlich, noch wird ein solcher geltend gemacht.

Die Beilage UB6 zeigt ein Foto von Frau A._____, auf dessen Rückseite das Datum vom Dezember 1982 («Dec. 1982») aufgedruckt ist. Auf diesem Bild sieht man Frau A._____ mit einem roten gepunkteten Kopftuch. Mit diesem Bild wird zumindest bestätigt, dass sie sich 1982 in Indien aufgehalten hat. Ein direkter Bezug zum Schal ist darin weder ersichtlich, noch wird ein solcher behauptet.

Aus den alten annullierten Schweizer Pässen von A._____ gemäss den Beilagen UB7 und UB8 lässt sich entnehmen, dass sie in den Jahren 1990, 1991, 1995 und 1997 nach Indien gereist ist und sich vom 24.1. bis 24.4.2000, vom 9.4. bis 8.5.2001 und vom 31.1. bis 30.07.2003 in Indien aufgehalten hat.

4.6 In Gesamtwürdigung der genannten Beweismittel stimmt das Gericht der Vorinstanz darin zu, dass die im Einspracheverfahren vorgebrachten Beweismittel und Argumente zwar eine rege Reisetätigkeit von Frau A._____ zwischen den 60er- und 80er-Jahren (sogar bis zu den 00er-Jahren) dokumentieren, aber keinen Nachweis dafür zu erbringen vermögen, dass der beschlagnahmte Schal vor 1979 in Indien erworben und nach Italien eingeführt wurde. Insbesondere lassen die ins Recht gelegten Beweismittel einen direkten Bezug auf den streitbetroffenen, mutmasslich vor CITES-Unterschutzstellung erworbenen Schal vermissen und können diesem nicht zuverlässig zugeordnet werden.

Zudem lässt der Umstand, dass Frau A._____ von den 60er- bis in die 00er-Jahren mehrmals nach Indien gereist ist und laut eigenen Angaben den streitbetroffenen Schal 1994 der Beschwerdeführerin geschenkt haben soll, ernsthafte Zweifel aufkommen, dass es sich beim beschlagnahmten Schal um ein nach 1979 erworbenes Exemplar handeln

könnte. Das führt dazu, dass die Darstellung der Beschwerdeführerin gestützt auf die Beilagen doc. 3 bis doc. 8 nicht zu überzeugen vermag. Die Beweiswürdigung der Vorinstanz im angefochtenen Einsprache-Entscheid ist deshalb nicht zu beanstanden. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Abweisung der Einsprache und die sich daraus ergebende Bestätigung der Beschlagnahme im Einsprache-Entscheid als gerechtfertigt zu betrachten sind.

4.7 In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die im Beschwerdeverfahren zusätzlich eingereichten Beweismittel allfällige Elemente enthalten, die an diesem Zwischenergebnis etwas zu ändern vermögen.

4.7.1 Im Rechtsmittelverfahren hat die Beschwerdeführerin zusätzlich folgende Belege übermittelt:

- UB10: E-Mail (auf Französisch) vom 15. April 2019 von Rechtsanwalt Luca Tenchio an D._____ (1937) inkl. Beilage (bei der Beilage handelt es sich um einen von Rechtsanwalt Luca Tenchio erstellten Fragebogen in französischer Sprache);
- UB11: Schreiben vom 15. April 2019 von Frau D._____ an Rechtsanwalt Luca Tenchio (es handelt sich um den in französischer Sprache ausgefüllten Fragebogen).

4.7.2 Bei Frau D._____ handelt es sich gemäss Rz. 10 der Beschwerde um «eine alte Freundin» der Schwiegermutter der Beschwerdeführerin. Aus der Beilage 11 ergibt sich, dass Frau D._____ seit 1957 Frau A._____ kennt, dass sie in den 60er-Jahren gute Freundinnen waren und sich häufig alleine oder im Familienkreis getroffen haben (vgl. Antwort zu Frage 2). Frau D._____ gibt an, den Schal, den die Beschwerdeführerin auf dem Bild auf Seite 2 des Fragebogens trägt, als denjenigen erkannt zu haben, den Frau A._____ oft getragen und Ende der 60er-Jahre aus Indien mitgebracht habe. Auch erinnert sich Frau D._____ daran, dass Frau A._____ den Schal der Beschwerdeführerin zu ihrem 40. Geburtstag im Jahr 1994 geschenkt habe (vgl. Antwort zu Frage 4).

4.7.3 Die schriftlichen Aussagen von Frau D._____ erscheinen insofern als problematisch, als diesen nicht zu entnehmen ist, dass sie dem Erwerb des beschlagnahmten Schals in Indien bzw. dessen Einfuhr nach Italien persönlich beigewohnt hat. Ihre Erklärungen beruhen nicht auf ihrer eigenen unmittelbaren Sinneswahrnehmung und lassen mithin nicht auf ein direktes Zeugnis schliessen. Selbst wenn indirekte Wahrnehmungen dem Gericht trotz deren schwächeren Beweiskraft bei der

Beweiswürdigung allgemein dienlich sein könnten, können die Aussagen von Frau D._____ weder für sich allein noch in einer Gesamtwürdigung der beigelegten Beweismittel zu einem anderen Beweisergebnis führen.

4.7.4 Unter Berücksichtigung der verschiedenen von Frau A._____ bis in die 00er-Jahre unternommenen Reisen nach Indien und in Anbetracht dessen, dass Frau D._____ Fragen zu einem angeblich vor über 50 Jahren getätigten Erwerb zur Beantwortung unterbreitet wurden, erheben sich gewichtige Zweifel, ob die Aussagen von Frau D._____ effektiv in Relation mit dem streitbetroffenen Schal stehen und nicht etwa einen zu einem späteren Zeitpunkt eingeführten betreffen. Es ist daher nicht zu kritisieren, wenn die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zur Erkenntnis gelangt, dass die Aussagen von Frau D._____ nicht genügend eindeutig und sicher dem betroffenen Schal zugeordnet werden können und nichts zum bisherigen Beweisergebnis zu ändern vermögen.

4.8 Insoweit die Beschwerdeführerin unter Abstellung auf die schriftliche Erklärung der Ersterwerberin des Schals, wonach diese nur während ihrer ersten Indien-Reisen in den 60er-Jahren derartige Schale in Anwesenheit eines guten Freundes erworben hatte, im Umkehrschluss ausschliesst, dass der Erwerb nach dem Beginn der 70er-Jahre erfolgt ist, verfängt ihre Argumentation nicht. Wie bereits festgehalten, hat sich aus einer Gesamtwürdigung der Argumente und Beweismittel ergeben, dass ernsthafte Zweifel bestehen, dass sich die vorgebrachten Aussagen, Fotos und weitere Beweismittel effektiv und spezifisch auf den beschlagnahmten Schal beziehen und diesem auch zugeordnet werden können. Ferner fällt auf, dass der Name des Reisebegleiters von Frau A._____ in der Beilage UB4 nicht mit demjenigen in der Beilage UB3 übereinstimmt. Auch bestehen Differenzen mit Bezug auf den Zeitraum. Gemäss der Beilage UB3 reiste die Schwiegermutter der Beschwerdeführerin vor 1973 nach Indien, währenddessen in der Beilage UB4 von den späten 60er-Jahren (*«in the late sixties»*) die Rede ist. Da der Beschwerdeführerin die Beweislast für den rechtmässigen Verkehr obliegt (vgl. E. 4.4.1), hat sie die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen. Das ist die logische Konsequenz, die aus dem vorliegenden Beweisergebnis zu ziehen ist. Von einer Vermutungsfolge zu reden, wie dies die Beschwerdeführerin tut, ist deshalb unzutreffend.

4.9 Wenn die Beschwerdeführerin ferner auf die praktische Unmöglichkeit verweist, über Kaufquittungen, Fotos oder Unterlagen zu verfügen, um einen über 40 Jahre zurückliegenden Kauf zu dokumentieren, macht sie

bloisse Beweisschwierigkeiten geltend, die praxisgemäss nicht zu einer Beweiserleichterung im Sinne einer Beweismasssenkung führen können. An dieser Stelle sei nochmals darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber Vorerwerbs-Exemplare nach Art. 4 Abs. 3 CITES-Kontrollverordnung explizit nicht von der Nachweispflicht befreit hat, sondern ausnahmsweise die Zulassung anderer als der amtlichen Dokumente gemäss Art. 4 Abs. 1 CITES-Kontrollverordnung vorgesehen. Eine Beweismassreduktion lässt sich Art. 4 Abs. 2 und 3 CITES-Kontrollverordnung nicht entnehmen.

4.10 Zusammenfassend hält das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Aktenlage, d.h. gestützt auf die Eingaben der Parteien und der genannten Beilagen, fest, dass die Beschwerdeführerin den Nachweis nicht zu erbringen vermochte, dass der beschlagnahmte Schal vor der CITES-Unterschutzstellung der Tibet-Antilope erworben und in Verkehr gebracht wurde. Aus Sicht des Gerichts sind die zusätzlich beantragten Befragungen der Beschwerdeführerin sowie Anhörungen von Frau A._____, Frau D._____ und Herrn C._____, nicht geeignet, an diesem Beweisergebnis etwas zu ändern. Es sind keine Gründe ersichtlich, wonach die zusätzlich offerierten Beweismittel neue objektive und entscheidungswesentliche Tatsachen zum Vorschein bringen würden, die nicht bereits in den Rechtsschriften und eingereichten Beilagen der Beschwerdeführerin enthalten sind. Ebenso wenig kann angenommen werden, dass die gewonnene Überzeugung durch die beantragte weitere Beweiserhebung erschüttert würde. Den erwähnten Beweisanträgen ist daher in antizipierter Beweiswürdigung nicht stattzugeben.

4.11 Zwar ist der Beschwerdeführerin insofern zuzustimmen, als dem «*Foglio supplementare al verbale di constatazione*» (Beilage 5 der Vernehmlassung der Vorinstanz) nicht entnehmen lässt, dass die Beschwerdeführerin vorgetragen hat, dass sie nicht wisse, wo und wann der Schal gekauft worden sei. Die inkorrekte Wiedergabe der protokollarisch festgehaltenen Ausführungen in der Vernehmlassung der Vorinstanz vermag am bisherigen Ergebnis jedoch nichts zu ändern.

4.12 Indem die Beschwerdeführerin dem Erfordernis des rechtmässigen Verkehrs mithin des rechtmässigen Ursprungs des Schals nicht Genüge getan hat, kann sie sich nicht auf die Ausnahmeregelung von Art. VII Abs. 3 CITES-Übereinkommen i.V.m. Art. 22 VCITES berufen. Aus diesem Grund konnte die Vorinstanz dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Ausstellung einer Vorerwerbbescheinigung auch nicht entsprechen.

5.

5.1 Die Kontrollorgane beschlagnahmen Exemplare geschützter Arten, unter anderem wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass Exemplare rechtswidrig im Verkehr sind, bei der Ein-, Durch- oder Ausfuhr die vorgeschriebenen Bewilligungen oder Bescheinigungen fehlen sowie wenn bei einer Kontrolle im Inland keine gültigen Dokumente vorliegen oder ein Nachweis des rechtmässigen Verkehrs fehlt (Art. 15 Abs. 1 Bst. c, d und f BGCITES).

5.2 Unter Berücksichtigung, dass die Kontrollorgane der verantwortlichen Person eine angemessene Frist zur Behebung des beanstandeten Mangels setzen können (Art. 36 Abs. 3 VCITES) und das BLV beschlagnahmte Exemplare freigibt, wenn der beanstandete Mangel behoben ist (Art. 37 VCITES), ergibt sich, dass die Beschlagnahme bis zur einer möglichen Mängelbeseitigung eine Massnahme mit präventivem Charakter darstellt (vgl. supra E. 1.2.2). Die präventive Natur der Beschlagnahme trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Person im Zeitpunkt der Kontrolle verhindert sein kann, die erforderlichen Nachweise mit sich zu führen.

5.3 Vorliegend ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin im Kontrollzeitpunkt keine Dokumente vorgelegt hat, die den Nachweis zu erbringen vermochten, dass sich der streitbetroffene Schal rechtmässig in Verkehr befindet und ein sogenanntes Vorerwerbsexemplar darstellt. In der Beschlagnahmeverfügung wurde der Beschwerdeführerin eine 30-tägige Frist für die Einreichung von Belegen für den Nachweis des rechtmässigen Ursprungs bzw. Erwerbs des Schals angesetzt. Beweismittel wurden von der Beschwerdeführerin im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren beigelegt. Die Vorinstanz hat die im Einspracheverfahren offerierten Beweismittel zu Recht als ungenügend für den Nachweis des rechtmässigen Verkehrs erachtet (vgl. vorne E. 4.5.2 ff., E. 4.6), und das Bundesverwaltungsgericht ist aufgrund einer Gesamtbetrachtung zum Schluss gekommen, dass auch die neu im Rechtsmittelverfahren eingereichten Dokumente nicht ausreichen, um diesen Nachweis zu erbringen (vgl. vorne E. 4.7.1 ff.). Bezüglich der Beschlagnahme besteht also weiterhin ein begründeter Verdacht, dass der betroffene Schal rechtswidrig in Verkehr gelangt ist. Demnach erweist sich die von der Vorinstanz verfügte Beschlagnahme des Schals der Beschwerdeführerin weiterhin als bunderechtskonform und verhältnismässig, mithin als gerechtfertigt. Eine mildere Massnahme wie eine Freigabe unter Vorbehalt

oder eine Rückweisung kann nicht in Frage kommen. Ebenso wenig kann sich die Beschwerdeführerin auf Art. 35 VCITES berufen (vgl. Sachverhalt Bst. B, E. 2.2.4).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschlagnahme des Schals mit Fasern der Tibet-Antilope sowie die Erhebung der entsprechenden Verfahrensgebühr von Fr. 120.– gemäss Art. 20 BGCITES i.V.m. Art. 29 Abs. 2 Bst. c VCITES sowie Art. 43 ff. VCITES kein Bundesrecht verletzt. Die Beschwerde ist deshalb als unbegründet abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden auf Fr. 1'000.– festgesetzt. Der fristgerecht einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

7.2 Eine Parteientschädigung ist der unterliegenden Beschwerdeführerin nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Corrado Bergomi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 19. Dezember 2019